

Sacando provecho de los pobres: privatización y lucha contra la pobreza

En estos días, «reforma» significa a menudo la venta del sector público. Inclusive el agua es uno de los sectores tomados como blanco de la privatización. ¿De qué manera afecta todo esto a los pobres?

Mike Waghorne
Wendy Caird

Internacional de Servicios Públicos

En el primer semestre de 2003, aludiendo a la dificultad para obtener dinero de los pobres, una serie de empresas mundiales de distribución anunciaron su intención de retirarse o de disminuir drásticamente sus «inversiones» en servicios de agua y electricidad. Un golpe para la noción de que la privatización tiene algo que ver con reducir la pobreza: los pobres no son nada más que otro grupo (y no muy bueno) del cual se pueden obtener ganancias.

Sin embargo, en el párrafo de apertura ya hay un par de palabras que necesitan explicación. En primer lugar, «las inversiones» de las empresas multinacionales (EMN): ¿existen realmente? La Internacional de Servicios Públicos (ISP) es la federación sindical internacional de los sindicatos del sector público de 149 países. Intentamos hacer una evaluación de lo que está sucediendo con los servicios públicos en todo el mundo. Nuestra principal herramienta para llevar a cabo esta tarea es la Unidad Internacional de Investigación sobre los Servicios Públicos (PSIRU), sita en la Universidad de Greenwich, Reino Unido. La PSIRU lleva para nosotros diversos bancos de datos sobre agua, desechos, energía y servicios de salud. Gran parte de los datos y muchos de los informes sobre determinados sectores, países o EMN aparecen en el sitio web de la PSIRU – www.psiru.org – o en el de la ISP – www.world-psi.org –, si bien algunos datos se reservan para uso exclusivo de las afiliadas de la ISP.

Con el correr de los años, la PSIRU observó que, si bien las EMN y las institucio-

nes financieras internacionales (IFI) como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) sostienen que al ingresar empresas privadas en los servicios públicos entra «nuevo» dinero, el hecho es que rara vez las EMN aportan su propio dinero. Es típico que utilicen o bien un préstamo de las IFI (que los gobiernos pueden obtener con la misma tasa de interés o inferior) o toman empréstitos del mercado (donde los gobiernos pueden por cierto obtener tasas de interés inferiores). Si alguno de los tratos no marcha, entonces las IFI o los gobiernos del Norte (que a menudo garantizan esos tratos a través de lo que se conoce como agencias de garantías de los créditos a las exportaciones) recuperan la «pérdida» en el país del proyecto. Esto a menudo hace que las personas de ese último país tengan que pagar una deuda mayor con tasas más altas de interés. La «inversión» de las EMN a menudo es un engaño.

Pero el término más difícil del primer párrafo es «privatización». La gente generalmente piensa que la privatización implica vender un bien público a intereses privados pero ésa puede no ser la forma más perjudicial. La privatización incluye otra serie de formas:

- abolir o recortar los servicios públicos; «el suministro privado colmará la brecha»;
- extraer los recursos de los organismos financiados por el Estado para inducirlos a buscar financiación privada;

- aumentar las tarifas a los usuarios de los bienes públicos; «el usuario paga»;
- promover empresas conjuntas de producción pública/privada (a menudo extranjeras);
- transferir al sector privado responsabilidades de la política pública;
- fomentar que las finanzas privadas construyan y manejen obras públicas;
- introducir técnicas de gestión del sector privado en el sector público: creando una «cultura» de sector privado;
- facilitar la competencia del sector privado con el sector público a través de una política de liberalización y desregulación;
- subcontratar servicios públicos a agentes privados;
- vender sucursales pertenecientes a industrias/empresas nacionalizadas o públicas;
- recapitalizar empresas públicas a través de inversiones del sector privado;
- vender parcial o totalmente empresas públicas al sector privado.

Esto es mucho más amplio que vender bienes y algunas de las otras formas son mucho más insidiosas en su manera de transformar el Estado o de poner los servicios públicos fuera del alcance de los pobres. Por ejemplo, el primero de la lista y las políticas por las cuales el usuario paga asumen que los pobres tienen recursos para comprar en el mercado. Sin embargo, se ha de ser cauteloso: en algunos casos, los pobres ya están pagando más que los ricos. En muchos países, los servicios públicos de agua llegan solamente a las clases medias urbanas: los pobres a menudo pagan veinte veces más a vendedores privados a granel que operan utilizando camiones cisterna. En esos casos, un nuevo sistema de reticulado del agua puede abaratar este producto para los pobres, inclusive aunque tengan que pagar por ella. En efecto, debemos tener cuidado de no dar la impresión de que los servicios públicos no

cuestan nada. Se puede decidir suministrar los servicios de manera tal que los pobres no paguen (mucho) en el punto de suministro, pero por cierto cuestan y deben ser pagados en alguna parte del proceso productivo.

Alguna de las otras medidas de la lista tratan los servicios públicos como bienes de consumo y a los usuarios como clientes. Esto puede tener como efecto que esos servicios estén al alcance del mayor postor; estamos divididos en individuos que compiten, defendiendo cada uno de nosotros «nuestros derechos», en detrimento de toda noción de los derechos de la comunidad/colectividad.

En términos de ventas tradicionales de bienes, las IFI y/o los países donantes del Norte han desempeñado un papel activo «fomentando» que los países pobres vendan sus empresas públicas. En algunos casos, tales ventas pueden ser apropiadas cuando hay un fuerte mercado competitivo y cuando no se pone en peligro la soberanía nacional, especialmente en sectores estratégicos. Pero casi siempre, éstas son presiones puramente ideológicas y las IFI, especialmente, han utilizado su poder para obligar a efectuar tales privatizaciones a los gobiernos clientes como condición de un préstamo para un proyecto/programa.

¿En qué medida ejercen realmente las IFI tal presión? Todos los años, la agrupación Global Unions elabora una declaración que presenta ante las reuniones anuales del FMI y el Banco Mundial. En esas declaraciones frecuentemente se critican elementos de las políticas y programas de las IFI. En la declaración de 2003 – disponible en www.global-unions.org – se discute esta cuestión específica. La declaración (párrafo 3.5) menciona una serie de fuentes de las IFI que mantienen que esta presión es algo del pasado. Se citan las palabras del Vicepresidente del Banco Mundial encargado del desarrollo del sector privado, quien dijo: «Los países que pensaban que el Banco aconsejaba ‘privatizar todo lo que se mueve’ malinterpretaron ese consejo». En lo concerniente al FMI, la declaración de la agrupación Global Unions dice además que «cada vez más el Banco hace hincapié

en que la privatización está fuera de las áreas fundamentales de competencia de la institución y que, por lo tanto, está siendo gradualmente eliminada como condición de préstamo».

La declaración plantea luego que a escala nacional, esas promesas/afirmaciones se invalidan constantemente. La declaración de 2003 cita al Banco señalando que en la India está abandonando el énfasis que ponía en el pasado en reforzar las empresas públicas de distribución «para favorecer la promoción de la participación del sector privado en el sector urbano de agua y sistemas sanitarios, como así también educación». Se dan otros ejemplos del Senegal y Burkina Faso, aun cuando la industria de algodón de este último país (uno de los blancos de esta política) es una de las más competitivas del mundo. En el caso del FMI, la declaración suministra ejemplos de Cabo Verde, Pakistán y Reino Unido. El único país donde el FMI cuestiona la rápida privatización es el Perú, donde las presiones para que se intensificaran las privatizaciones originaron disturbios sociales y políticos de gran envergadura.

La propia experiencia de la ISP con respecto a la venta de bienes es similar. Durante años hemos criticado un sector del Banco que, junto con su organización hermana, la Corporación Financiera Internacional (CFI), asesoraba a los gobiernos sobre las reformas de las empresas públicas. Reformas, dentro de este contexto, significaba privatización. Junto con la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF), la CIOSL y la CSC, la ISP ha trabajado en un programa para conseguir que el Banco implicara a los trabajadores y sus sindicatos desde el comienzo mismo de las discusiones sobre las reformas empresariales, a fin de que se pudieran sopesar correctamente las otras alternativas, además de la privatización.

La CFI del Banco se ha movido muy poco en esta orientación. Ahora se alienta activamente a los gobiernos a hacer participar a los sindicatos tan pronto como sea posible, pero eso se hace recién después de tomar la decisión básica de «privatizar». Esas instituciones han elaborado un juego

de herramientas para los gobiernos sobre la manera de manejar las cuestiones laborales en los procesos de privatización. Dicho material se dará a conocer antes de finales de 2003, pero el texto provisional final no puede ir más allá de declarar que en otros lugares el Banco recomienda que los gobiernos estén abiertos a opciones que no implican ventas y que se haga participar a los sindicatos en esa discusión. En el material se sigue asumiendo que los sindicatos participarán luego de que se haya tomado la decisión básica y que la única cuestión laboral consiste en cómo manejar la problemática de los despidos. Como dijera Larry Brown, presidente del Grupo de Trabajo sobre el Sector Público de la ISP, en una reunión de la OIT llevada a cabo hace un par de años: «Es como si nos acusaran en ausencia, se nos juzgara en ausencia y se nos encontrara culpables en ausencia, y luego se nos hiciera comparecer, como un gran gesto democrático, y se nos diera voz sobre si debemos ser colgados, ahogados o descuartizados».

A la luz de parte de lo que precede, resulta confuso que en una reunión informal mantenida entre el personal del Banco de esta unidad y la ISP y la CIOSL en junio de 2003 se discutiera el futuro de la unidad: aparentemente ha sido dividida en dos secciones. Una de ellas se concentrará en la manera de posibilitar la creación de un entorno para que se desarrolle un sector privado viable (a lo que deben ayudar muchos países). La otra sección se concentrará en la manera de mejorar la gestión de las empresas públicas. Según se nos dijo, esto no significa que el Banco esté ahora convencido de esa necesidad sino que más bien esto es una resultante del hecho señalado al comienzo de este artículo: el sector privado se está retirando del negocio de brindar servicios a los pobres y el Banco no tendrá más remedio que aceptar que las empresas permanezcan en manos públicas. No es precisamente un categórico espaldarazo a la propiedad pública.

No obstante, el Banco no está únicamente interesado en las empresas públicas. Todos los años publica un informe sobre el desarrollo mundial, cada vez sobre un

tema diferente. El informe sobre el desarrollo mundial que se hizo público a finales de septiembre de 2003 se titula *Haciendo que los servicios funcionen para los pobres*. La ISP, la Internacional de la Educación (IE) y la CIOSL se han mostrado especialmente activas procurando influir en la orientación de este informe debido a que se concentraba en salud, educación y servicios de agua/sistemas sanitarios. También trabajamos con el Consejo Internacional de Enfermeras (ICN) sobre las críticas al informe provisional. Cuando se dio a conocer el informe, la ISP, la IE y el ICN publicaron un comunicado.

Aplaudimos que se concentre la atención en los servicios públicos y en la necesidad de hacer que esos servicios estén al alcance de los pobres del mundo y que se desarrollen a fin de contribuir tanto al bienestar de los pobres como a que éstos tengan más poder. «El informe sobre el desarrollo mundial está lleno de análisis útiles y a menudo muestra una buena comprensión sobre las barreras y los problemas existentes para que los servicios funcionen para los pobres», según Hans Engelberts, secretario general de la ISP, «pero nuestras tres organizaciones están preocupadas porque en el informe hay graves falencias de distinto tipo que socavan esa buena intención». Como ejemplo, Engelberts sostuvo que el Banco Mundial había perdido la oportunidad de ganar el respaldo de los trabajadores gracias a mejores servicios para los pobres. El informe sobre el desarrollo mundial se concentró más bien en lo negativo en lugar de examinar la manera en que se puede asociar a los trabajadores a esta tarea esencial y cómo aprovechar su demostrada motivación de obrar a cambio de salarios a menudo muy bajos y en condiciones de trabajo muy malas.

Fred van Leeuwen, secretario general de la IE, reconoció que «los anteriores informes sobre el desarrollo mundial han tenido peso debido a la calidad de la investigación y al análisis que en ellos se hace de las cuestiones relativas al desarrollo». Sin embargo, sostiene que «en el informe de 2004 el equipo redactor del Banco Mundial

no produjo ni nuevas ideas ni una investigación nueva o esclarecedora».

Judith Oulton, alta ejecutiva del ICN, manifestó preocupación porque: «Todos aceptamos que hay deficiencias en los servicios de salud, pero el acento que se pone en los ejemplos negativos del informe sobre el desarrollo mundial descuida la más obvio: que hay muchísimos más casos en los que las enfermeras y otros trabajadores de la salud obtienen maravillosos resultados trabajando junto con la gente. Se debe recordar que el estado actual de los servicios públicos de muchos países pobres es, en gran medida, resultado de las reformas impulsadas por el Banco Mundial.»

Las enfermeras, los docentes y los trabajadores y trabajadoras de las empresas públicas de distribución de los países en desarrollo a menudo se encuentran ellos mismos entre los pobres. Sus salarios nominales se sitúan con frecuencia por debajo de la línea de pobreza y a menudo se les paga con meses de atraso.

El informe sobre el desarrollo mundial busca dar poder a los pobres a través de lo que denomina el poder del cliente. Los sindicatos respaldan el hecho de que se les dé poder, pero debemos recordar que los pobres solamente pueden utilizar el poder de cliente si disponen del dinero necesario para serlo. Esto hace que el Banco Mundial promueva políticas que obligan a los pobres a ingresar a mercados donde tienen muy poca experiencia. Si bien es cierto que el informe sobre el desarrollo mundial habla de préstamos, vales y otros respaldos para permitir la participación de los pobres, postula decididamente un enfoque de mercado donde los actuales actores del mercado tienen más experiencia que los pobres. El informe lo presenta de una manera tan simple como comprar un sándwich (el ejemplo básico que promueve). Pero dar poder a los pobres para que accedan, utilicen, desarrollen y dirijan servicios no es lo mismo que decir «póngale poca mostaza».

En realidad, las soluciones de mercado (que pueden incluir organismos del sector público operando con lineamientos comerciales) dominan el análisis del Banco.

Los experimentos y las innovaciones que caracterizan tales mecanismos dominan el informe. Apuntalando muchos de esos mecanismos está el concepto de una cultura de contratos. El informe se refiere reiteradas veces a la cultura de contratos de Nueva Zelanda de los años noventa como ejemplo modelo. El Banco Mundial parece no estar al corriente de que el gobierno que introdujo esas reformas fue sacado hace cuatro años y que el actual gobierno ha revertido muchas de esas «reformas».

Hasta el momento nos hemos concentrado en las IFI. Sin embargo, la Organización Mundial del Comercio (OMC) trabaja estrechamente con ellas para cimentar en el terreno del comercio mundial las reglas que apuntalan y refuerzan las políticas de liberalización de las IFI. Una parte clave de esto es el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). El espacio no nos permite entrar aquí en detalles sobre el AGCS (pero tanto el sitio web de la ISP que figura *supra* como el de la IE – www.ei-ie.org – contienen material donde se examinan las potenciales repercusiones del AGCS en la salud y la educación). Desde que se escribieron esos documentos, el agua ha pasado a ser un sector amenazado a partir del momento en que la Unión Europea comenzó a ejercer presión sobre 102 países para que abran sus servicios de agua al comercio liberalizado.

Esencialmente, nuestras preocupaciones con respecto al AGCS en lo que al mundo en desarrollo y a los pobres se refiere son las siguientes:

- El AGCS en principio no excluye ningún servicio (si bien sostiene que permite que los gobiernos se nieguen a liberalizar servicios públicos sin definir dentro del marco de los compromisos del AGCS) y, por lo tanto, todos los ser-

vicios públicos pueden convertirse en blanco de las IFI o de gobiernos donantes que ejerzan presión para que se los privatice/desregule, en primer lugar, y luego ser objeto de mayor presión para que efectúen compromisos de servicios públicos dentro del marco del AGCS;

- De la misma manera, el AGCS no impide que los gobiernos reglamenten en el ámbito de los servicios públicos, pero se ponen condiciones a su utilización de los poderes regulatorios y nadie puede estar seguro de lo que implican esas condiciones, a menos que se las ponga a prueba en un conflicto de la OMC, momento para el cual puede ser demasiado tarde para que el gobierno cambie su enfoque;
- Sin embargo, la preocupación más grave de todas es que, una vez que un gobierno ha hecho un compromiso de servicios públicos en el AGCS, el mismo pasa a ser básicamente irreversible. Eso significa que, presionados por las IFI para que tomen decisiones en materia de privatización/desregulación y luego comprometer esos servicios dentro del marco del AGCS, a los países en desarrollo les puede resultar imposible en el futuro cambiar de opinión sobre esos servicios y hacer que la propiedad y el suministro vuelvan a manos públicas.

La ISP promueve una serie de alternativas a esas políticas de mercado. Nuestro sitio web contiene detalles de una campaña mundial sobre servicios públicos de calidad en la que se examinan diversas alternativas para garantizar que los trabajadores cualificados del sector público puedan suministrar servicios de excelencia a todos los usuarios, incluyendo obviamente a los pobres.